

# La lotta alla corruzione in Europa e in Italia\*

Giuseppe Albenzio

Avvocato dello Stato in Italia.

**Sintesi della relazione:** **I** La dimensione internazionale ed europea – **1** La “globalizzazione della corruzione – **2** Convenzione contro la corruzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite – **3** Le iniziative del Consiglio d’Europa – **4** Le iniziative dell’Unione Europea – **5** Le iniziative dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico – **6** Conclusioni – **II** La realtà italiana – **1** I primi anni novanta e l’inchiesta “mani pulite” – **2** L’Alto Commissario per la lotta alla corruzione – **3** Il nuovo Servizio Anticorruzione e Trasparenza – **4** Conclusioni

## I La dimensione internazionale ed europea

**1** La piaga della corruzione negli apparati pubblici degli Stati ha assunto da tempo dimensioni internazionali in parallelo alla “globalizzazione” dell’economia, all’intensificazione degli scambi commerciali fra le nazioni, alla crescente mobilità di persone, capitali finanziari e beni patrimoniali.

Possiamo dire che oggi nessuno Stato può ritenersi esente dalla minaccia alla stabilità politica, economica e sociale che il fenomeno della corruzione rappresenta in termini preoccupanti.

Una corruzione che non è più limitata a rapporti personali ed occasionali fra il cittadino e il pubblico funzionario ma che è elevata a sistema, a *modus operandi* di chiunque, operatore commerciale o singolo imprenditore, entri in contatto con apparati pubblici, sia per eseguire opere di interesse pubblico sia per conseguire finanziamenti pubblici sia per ottenere autorizzazioni o licenze; la corruzione oggi costituisce un pericolo “globale”: per la correttezza degli scambi economici, per il rispetto delle regole della concorrenza, per lo sviluppo dell’attività imprenditoriale e dell’economia nazionale, per la giusta distribuzione della ricchezza fra i cittadini e, *last but not least*, per la stessa stabilità politica dello Stato.

\* IX ENAU – Incontro Nacional dos Advogados da Uniao; V Seminario Nacional de Advocacia de Estado; Maceió (AL), Brasil, 3-8 de novembro de 2008.

La consapevolezza dell'estensione sopranazionale del fenomeno ha portato gli Stati a ricercare forme di cooperazione, intervento e consultazione nella lotta alla corruzione.

La "globalizzazione" della lotta alla corruzione comporta, infatti, una uniformità delle normative nazionali sui principi di base per la identificazione delle fattispecie di reato e per la loro punizione, una cooperazione per l'attività di prevenzione, verifica e repressione ad opera delle forze investigative nazionali, uno scambio di informazioni ed esperienze, una comunità di intenti ed un controllo *super partes* del puntuale adempimento degli impegni assunti in sede internazionale e nazionale.

E' evidente che una diversità fra gli ordinamenti giuridici interni ostacola l'attività di accertamento e repressione del reato ed impedisce l'incriminazione di tutti i responsabili dell'attività illecita che abbia coinvolto soggetti appartenenti a più Stati, consentendo spesso l'impunità per i criminali che agiscono in Paesi diversi da quello che conduce l'attività istruttoria e punitiva; è, altresì, evidente che una minore severità di legislazione in uno Stato comporta "zone franche" ove si possono insediare criminali che estendono la propria attività corruttiva al di fuori dei confini di quello Stato, trincerandosi poi dietro situazioni di favore, impedimenti alle indagini (ad esempio, per il segreto bancario opposto agli inquirenti) e sacche di non punibilità.

Addirittura, alcuni Stati concedono la deduzione fiscale dal reddito dell'imprenditore per le tangenti pagate all'estero!

L'azione comune degli Stati per essere efficiente e raggiungere l'ambizioso risultato del ridimensionamento dell'incidenza economica della corruzione e della sua riduzione a fenomeno occasionale e non di sistema deve, quindi, svilupparsi su due livelli: la individuazione di normative e strategie comuni ed il controllo del rispetto degli impegni assunti e delle indicazioni dettate dagli organismi sopranazionali.

**2** Queste forme di organizzazione e collaborazione fra gli Stati hanno raggiunto la massima espressione con la *Convenzione contro la corruzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite*, stipulata a Merida il 9 dicembre 2003, ad oggi ratificata da molti Paesi ma non ancora da tutti.

I criteri fondamentali di tale convenzione possono individuarsi nei seguenti:

- prevenzione: con l'impegno della costituzione di organismi anticorruzione in ciascuno Stato, di adozione di criteri di merito per l'assunzione e le carriere dei pubblici funzionari, di predisposizione di codici etici per l'attività dei pubblici uffici, di controllo della trasparenza dell'azione della magistratura;
- criminalizzazione della corruzione: con la descrizione delle caratteristiche minime comuni delle fattispecie di reato da recepire da parte degli ordinamenti nazionali e la previsione di un comune quadro di riferimento sanzionatorio;
- cooperazione internazionale: con il divieto per gli Stati di appellarsi al segreto bancario e di collaborare attivamente alle indagini richieste da un altro Stato;
- recupero delle risorse: con l'obbligo per gli Stati di restituire i capitali finanziari ed i beni patrimoniali che costituiscono il provento della corruzione e con l'impegno ad adottare misure per la confisca dei beni provenienti dall'attività illecita;
- assistenza tecnica e scambio di informazioni: con l'assistenza reciproca in materia di indagine e assistenza legale, lo scambio di informazioni e lo sviluppo di metodologie e strategie comuni;
- attuazione della Convenzione: con la previsione di conferenze fra gli Stati per facilitare il raggiungimento degli obiettivi prefissati e verificare il rispetto degli impegni assunti.

Quando tutti gli Stati avranno ratificato la convenzione la lotta all'evasione avrà fatto veramente un gran balzo in avanti, ma la strada è ancora molto lunga...

**3** A livello europeo le esigenze perseguite dalla Convenzione ONU del 2003 sono state attuate a mezzo di numerose iniziative degli organi a dimensione sopranazionale esistenti, cioè il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea e l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico).

Il Consiglio d'Europa è un organismo, con sede a Strasburgo, che raggruppa la quasi totalità delle nazioni europee (attualmente, 46 su 47) ed è finalizzato alla attuazione della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (omologa della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*), anche mediante la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Poiché la corruzione costituisce una minaccia per lo Stato di diritto, il sistema democratico e la completa realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, il Consiglio d'Europa ha, in primo luogo, adottato dei testi normativi comuni cui i singoli Stati sono obbligati ad adeguarsi, in particolare la *Convenzione penale sulla corruzione*, la *Convenzione civile sulla corruzione*, i *Venti principi direttori per la lotta contro la corruzione*, la *Raccomandazione sui codici di condotta per gli agenti pubblici*, la *Raccomandazione sulle regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali*.

In secondo luogo, il Consiglio d'Europa ha istituito un organo di controllo e aiuto per l'attività degli Stati, il *Gruppo degli Stati contro la corruzione – GRECO*, che ha il compito di migliorare la capacità dei suoi membri nella lotta contro la corruzione, identificare le lacune normative degli ordinamenti nazionali, controllare il recepimento nelle legislazioni nazionali delle indicazioni contenute nei testi normativi generali adottati, promuovere lo scambio di esperienze e di collaborazione.

Al gruppo possono aderire anche altre nazioni e, infatti, vi hanno successivamente aderito gli Stati Uniti d'America.

4 L'Unione Europea, attualmente composta da 27 Paesi, ha posto anch'essa molta attenzione alla lotta alla corruzione, emanando direttive cogenti per gli Stati (i quali, in base al Trattato istitutivo dell'Unione, sono tenuti a rispettare ed applicare le disposizioni adottate dagli organi europei anche se in contrasto con le normative nazionali) per la salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione fondata, come è noto, su un mercato comune ed una libertà di circolazione di persone e di capitali, secondo le regole della libera concorrenza.

Ricordiamo, fra le più importanti, la *Convenzione sulla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea* e la *Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità* che costituiscono strumenti vincolanti per gli Stati membri ai fini della individuazione di figure comuni di illecito penale ed impongono l'obbligo di incriminazione dei funzionari coinvolti nella corruzione, sia nazionali che stranieri; questi atti si preoccupano di dettare indicazioni comuni anche contro il riciclaggio del danaro proveniente dalle attività delittuose.

Infine, l'Unione Europea si è determinata ad aderire direttamente alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione del 2003, indipendentemente dalle iniziative degli Stati membri, così da superare gli effetti della eventuale mancata ratifica da parte di questi, a sottolineare che l'interesse a combattere la corruzione supera il confine dei singoli Stati e coinvolge tutto il mercato comune.

5 L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico-OCSE/OECD/OCDE è nata per promuovere la cooperazione e il coordinamento in campo economico fra le nazioni europee nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale ma ha poi allargato i suoi orizzonti aprendosi all'ingresso nell'organizzazione di molti stati extra-europei (quali Stati Uniti, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Messico ecc.) man mano che l'economia degli Stati fondatori si sviluppava ed assumeva dimensioni intercontinentali, adeguandosi ai mutati tempi ed alla "globalizzazione" dell'economia.

Per il raggiungimento dei suoi obiettivi, l'OCSE ha promosso la sottoscrizione della *Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali*; in questo atto è stato dettato lo *standard* di definizione del reato di corruzione del pubblico funzionario estero e stabilita la responsabilità delle persone giuridiche beneficiare dell'attività corruttiva, con la previsione di sanzioni penali ed amministrative; la convenzione contiene, inoltre, disposizioni in materia di riciclaggio di danaro, di mutua assistenza legale, di disciplina contabile e dei bilanci, così da rendere più difficile l'occultamento del pagamento delle tangenti.

Anche questa convenzione è aperta all'adesione di altri Stati non membri OCSE ed attualmente i Paesi firmatari sono 35.

Per il controllo del rispetto degli impegni assunti dagli Stati firmatari, è stato istituito un *Gruppo di lavoro* (WGB) che effettua una costante azione di monitoraggio e periodiche missioni di controllo nei singoli Paesi.

L'OCSE ha anche emanato disposizioni comuni per la regolamentazione delle attività economiche al fine di prevenire i fenomeni di corruzione; in particolare, la recente *Raccomandazione sul rafforzamento dell'integrità negli appalti pubblici*, ove maggiormente si verificano ipotesi

di corruzione, con grave danno per l'economia degli Stati, intendendo per *integrità* l'utilizzazione dei finanziamenti, delle risorse, delle attività e delle potestà in modo conforme alle finalità ufficiali e tenendo conto dell'interesse pubblico.

**6** Possiamo dire, quindi, che i Paesi europei sono molto attivi, a partire dai primi anni novanta, nella lotta alla corruzione e nel coordinamento delle attività e delle risorse dei vari Stati, anche coinvolgendo gli Stati extra-europei più importanti nello scenario economico mondiale.

Il sistema europeo non presenta, in linea di massima, lacune negli strumenti a disposizione dei singoli Stati e nel loro coordinamento; tuttavia problemi operativi sorgono a causa del ritardo di alcuni Paesi nel recepimento delle disposizioni dettate dagli organismi sopranazionali e nella incompleta attuazione degli impegni assunti.

Sotto questo profilo va esaminata la situazione dell'Italia.

## Il La realtà italiana

**1** In Italia, nei primi anni novanta, una complessa inchiesta giudiziaria denominata “mani pulite” portò alla luce un ampio sistema di corruzione diffuso nel mondo politico e finanziario, sia a livello locale che statale, che coinvolgeva direttamente anche i partiti politici, finanziati illegittimamente con le tangenti che ogni imprenditore era costretto a versare se voleva lavorare con la pubblica amministrazione.

La corruzione, cioè, era stata elevata a sistema, divenendo una pratica usuale ed accettata da tutti, per scelta o per rassegnazione.

L'inchiesta toccò i vertici degli apparati dello Stato ed ebbe pesanti ripercussioni sul tessuto politico e istituzionale, provocando l'uscita di scena dei partiti politici maggiori e dei loro capi ed una vera rivoluzione non cruenta, con l'emergere di nuove formazioni politiche che assunsero il potere vincendo le elezioni che seguirono a quello stravolgimento, dando l'avvio alla cosiddetta “seconda repubblica”.

Il collasso di tale sistema di corruzione fu dovuto, secondo alcuni economisti, sia al fatto che la corruzione aveva ormai raggiunto un limite insuperabile, quello del debito pubblico, e non poteva più espandersi sia all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ed al sistema monetario dell'euro, con gli obblighi che ne derivavano; il grande consenso

popolare, invece, fu dovuto oltre che a ragioni morali alla grande pressione fiscale che dalla corruzione era causata (atteso che il peso della tangente viene scaricato dall'imprenditore sulla stessa amministrazione attraverso l'aumento del costo finale dell'opera o del servizio) ed alla bassa qualità delle opere e dei servizi pubblici offerti.

Purtroppo, nessun intervento strutturale è stato adottato in sede legislativa e amministrativa per impedire il ritorno di quel sistema criminale, avendo ritenuto i Governi che si sono succeduti alla guida del Paese che gli strumenti ordinari a disposizione fossero sufficienti, in coordinamento con la normativa speciale per la repressione della criminalità organizzata.

Cosa che non è stata, perché i capi della mafia e delle altre organizzazioni criminali che si erano impadronite del sistema degli appalti pubblici non hanno abbandonato il campo, riorganizzandosi ed evolvendosi, così da affinare strumenti di corruzione più difficili da scoprire (secondo il principio naturale dell'evoluzione della specie...).

Questa "restaurazione" del sistema è stata favorita, oltre che dalla mancanza di una legislazione speciale, dalle caratteristiche della struttura ordinamentale italiana, caratterizzata da notevole discrezionalità regolativa locale a fronte di un complesso e poco chiaro quadro normativo generale, più volte riformato e disarticolato dai governi di opposto colore che si sono succeduti nel giro di pochi anni.

In quest'ultimo periodo, è stato riscontrato un incremento significativo dell'attività criminale verso la indebita percezione di erogazioni di danaro dello Stato e della Comunità europea destinato a sorreggere e promuovere particolari settori dell'attività imprenditoriale o sociale, ad esempio per gli aiuti all'agricoltura o per l'assistenza sanitaria.

In questa situazione non proprio incoraggiante, l'apparato istituzionale della Nazione sembra essere in ritardo nell'adozione di nuovi strumenti per combattere le evolute forme di corruzione che si stanno sviluppando.

**2** L'Italia non ha ancora ratificato la Convenzione ONU di Merida del 2003 ma, nel rispetto degli impegni assunti in sede europea, aveva istituito un organismo indipendente per la lotta alla corruzione: l'*Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione* (art. 1 legge n. 3 del 2003).

Questo Commissario era dotato di una certa indipendenza, in quanto scelto fra alte personalità dello Stato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, e poteva svolgere indagini, anche di natura conoscitiva, d'ufficio o su richiesta della pubblica amministrazione, per accertare l'esistenza, le cause e le concause dei fenomeni di corruzione e di illecito o di pericolo di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno dell'amministrazione; poteva, altresì, promuovere analisi e studi della corruzione al fine di valutare l'adeguatezza del quadro normativo e formulare proposte al Governo e poteva, infine, monitorare le procedure contrattuali e di appalto per prevenire danni allo Stato.

Per esercitare i suoi compiti, il Commissario poteva accedere a tutti i documenti e banche dati della pubblica amministrazione ed assumere le informazioni presso i privati a mezzo di un apposito nucleo della Guardia di Finanza (*Nucleo speciale tutela pubblica amministrazione*); oltre a presentare denunce all'Autorità Giudiziaria e Contabile per i fatti emersi dalle indagini, il Commissario doveva presentare ogni sei mesi una relazione al Presidente del Consiglio che ne riferiva alle Camere.

Dopo pochi anni di attività, con risorse economiche molto limitate, l'Alto Commissario è stato soppresso con il decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (art. 68), nell'ambito della manovra di riduzione degli organismi collegiali e di eliminazione delle duplicazioni di strutture amministrative, attuata per finalità di bilancio dall'attuale governo.

**3** I compiti del Commissario sono stati affidati ad un apposito Servizio (*Servizio Anticorruzione e Trasparenza*) istituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio con decreto del Presidente del Consiglio in data 28 ottobre 2008; tale Servizio dovrà raggruppare e coordinare il lavoro svolto da tutti gli altri soggetti pubblici istituzionalmente competenti in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, supportare l'azione delle pubbliche amministrazioni impegnate a contrastare la corruzione, effettuare analisi, studi e indagini sugli illeciti nella pubblica amministrazione, realizzare una mappa dei fenomeni corruttivi all'interno della pubblica amministrazione, un piano annuale nazionale per la trasparenza dell'azione amministrativa, proposte di linee-guida di comportamento per il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione (in



buona sostanza le stesse competenze e gli stessi scopi del soppresso *Alto Commissario*).

L'intervento del Legislatore ha destato molta sorpresa e preoccupazione, anche a livello europeo (il *GRECO* ha diramato una nota formale di rammarico, richiamando le autorità italiane al rispetto degli obblighi assunti con la partecipazione al Gruppo ed al Consiglio d'Europa), ed effettivamente la ridotta sfera di attività e di autonomia potrebbe compromettere il raggiungimento della finalità della lotta alla corruzione che il Governo non ha inteso abbandonare con la modifica normativa, come dimostrato dal decreto 28 ottobre 2008 che ha istituito il nuovo Servizio; certo non è incoraggiante pensare che esigenze di bilancio possano prevalere sulla necessità di combattere un fenomeno che ha, fra i suoi effetti più rilevanti, lo scardinamento dell'economia nazionale e la dispersione delle risorse imprenditoriali, con conseguenze finanziarie sul lungo periodo ben più negative del risparmio conseguito al momento.

**4** Occorre un intervento deciso per far risalire l'Italia nella classifica delle Nazioni per l'impegno ed i risultati della lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione (attualmente è negli ultimi posti fra gli Stati europei e fra quelli maggiormente industrializzati); questo intervento dovrà comportare la ratifica della Convenzione ONU di Merida e la precisa applicazione delle iniziative assunte dagli organismi europei che sopra abbiamo esaminato.

Per ora, in Italia sembra prevalere l'idea che *“L'etica è bella ma gli affari sono affari”*, come ha detto F. Vince nell'opera *The State and the Civil Society in the Fight against Corruption*.